الجودة، سعت الهيئة إلى/ شهادة "الأيزو" 9001: 2000 وحصلت عليها لأمانتها العامة في عام 2007.

ووفقاً لنظام إدارة الجودة، يطلب من المؤسسة أن تنشئ وتوثق وتنفذ وتحافظ على نظام إدارة الجودة وتحسن وتطور باستمرار فاعليته حسب متطلبات هذه المواصفة العالمية. استوفت الهيئة متطلبات هذه الشهادة التي تشمل التوجيهات الإستراتيجية، والقيادة، والثقافة المشتركة، ومتطلبات توثيق عبر دليل الجودة، وضبط الوثائق، وضبط سجلات الجودة؛ والتركيز في العميل؛ وسياسة الجودة؛ والتخطيط الذي يشمل أهداف الجودة وتخطيط نظام إدارة الجودة. ويتلقى ذلك كله الدعم والمساندة والدفع من مراجعة الإدارة؛ وإدارة الموارد؛ والاتصال الداخلي؛ والاتصال مع العميل؛ والموارد البشرية عبر زيادة الكفاءة والوعي والتدريب، خصوصا التزام الإدارة، إذ وجب على الإدارة العليا للهيئة تقديم الدليل على التزامها تطوير نظام إدارة الجودة وتنفيذه والاستمرار في تحسينه.

الفصل السادس

إطار قانوني وإداري للسياحة

شبكة متداخلة الصلاحيات والسلطات القانونية

لطبيعة السياحة الشديدة التنوع، فإنه من المفهوم تماماً أن تلامس كل جانب – تقريباً – من جوانب الاقتصاد وحياة المجتمع، ووفقاً للمنطق نفسه، فمن المفهوم أيضاً أن تتعدى السياحة صلاحيات كثير من هيئات ومؤسسات القطاع العام المختلفة ومؤسساتها وسلطاتها، وهي تمارس سياسة ودوراً

تنظيمياً فيما يتعلق بواحد أو أكثر من جوانب السياحة. هذا الملمح – فوق كل شيء – هو الذي يحتم ويفسر الدور الثلاثي للهيئة العليا للسياحة: الرئيس والمشارك والداعم.

وفي سبيل شرح طريقة انتشار هذه الصلاحيات والسلطات القانونية وتوزعها، وكيف يتأثر بها دور الهيئة – بصفتها الإدارة الوطنية للسياحة في المملكة – يكفي أن نتطرق بإيجاز إلى الأمثلة القليلة الآتية.

تضع الهيئة العربية السعودية المواصفات والمعايير والمقاييس الوطنية للسلع والخدمات، ومعظمها يتصل بالمعايير الدولية. تركز الاهتمام في السلع، لكن هناك معايير دولية موضوعة ومطورة لتقديم الخدمات السياحية. ومن الطبيعي أن ترغب الهيئة بدعم هذه المعايير، وتبنيها لتحسين حماية المستهلك في السياحة.

تقع مسؤولية الإدارة المحلية، وتخطيط استخدام الأراضي، وملكية الأراضي العامة، وإصدار الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأبنية وتنفيذها، وإنشاء المرافق الترفيهية المحلية.. إلخ، على عاتق وزارة الشؤون البلدية والقروية.

وهي تصدر التوجيهات – عبر مختلف البلديات – فيما يتعلق بالمقاييس والمعايير والشروط المطلوبة للأبنية وتصميماتها وتجهيزاتها ومعداتها للحفاظ على السلامة والنظافة العمومية –مثلا: تخزين الأطعمة وتحضيرها وتقديمها– وللهيئة العليا للسياحة مصلحة حيوية في ضمان توافق الشروط التنظيمية المتعلقة بالمرافق السياحية وانسجامها – خصوصاً الفنادق والمطاعم – مع الاتجاهات العالمية وظروف السوق الاستهلاكية، ولذا فإنها تريد العمل بشكل وثيق مع وزارة الشؤون البلدية والقروية لصياغة المعايير المناسبة ووضعها للمرافق السياحية.

تملك وزارة التجارة والصناعة معظم سلطات الترخيص وصلاحيات التسجيل المتعلقة بالكيانات التجارية، ومنها ترخيص المشروعات السياحية وتسجيلها، مثل الفنادق، والوحدات المفروشة، والمطاعم، ومشغلي الرحلات ومنظمي الجولات السياحية، ووكلاء السفر.. إلخ. ومن ثم - وبغض النظر عن عمليات التسجيل التجارية الأساسية المطبقة على الأعمال والمشروعات التجارية جميعا - فهي ترخص المطاعم والوحدات السياحية المفروشة وتصنفها، وبهذا المعنى، تتمتع هذه الوزارة بأوسع وأشمل مشاركة إدارية في تشغيل صناعة السياحة.

وتملك أيضاً مجموعة من السلطات والصلاحيات الأخرى التي تؤثر تأثيراً مباشراً في قطاع السياحة، خصوصاً مسؤوليتها عن الأمور القانونية التجارية، تلك المتعلقة بالشركات، ومنها توفير الحماية للمستهلك.

وكلت إلى وزارة الشؤون الخارجية مهمة تقديم النصح والمشورة وتطبيق معظم المعاهدات والاتفاقات الدولية التي تشارك فيها المملكة، وغالبيتها تؤثر في صناعة السياحة. وتعد الوزارة مسؤولة عن رعاية الشراكات والروابط الدولية التي تعقدها المملكة مع البلدان الأخرى في ميدان الاستثمار وتعزيزها، ومن ذلك الاستثمار في القطاع السياحي. والمهم أن للوزارة دوراً حاسماً في إصدار تأشيرات الدخول السياحية.

تنظم وزارة الحج شركات العمرة ونشاطات الحجاج والمعتمرين. وتتمتع بخبرة عملية طويلة في ميدان إدارة نشاطات السفر بغرض الحج التي ترعاها المملكة. في الوقت ذاته، تستخدم شركات العمرة والحجاج المرافق والخدمات السياحية، مثل أماكن الإيواء، والمطاعم، ووسائل نقل المسافرين، التي تمثل بؤرة اهتمام الهيئة العليا للسياحة، وتتمتع فيها بخبرة تقنية، ويستتبع ذلك أن التنسيق الدقيق والتعاون الوثيق بين الجانبين يقدمان لهما فوائد ومنافع متبادلة.

تختص وزارة الزراعة بكثير من القوانين التي تؤثر في السياحة. فهي

تملك سلطات تأجير قطع الأرض المناسبة للأغراض السياحية والترفيهية[1]. وتطبق أيضاً قانون الغابات والمراعي[2]، وقواعده التنظيمية والتنفيذية، فيما يتصل بالمشروعات السياحية، ويؤثر تفويضها في القوانين المتعلقة باستخدام مصادر جذب الحياة البحرية ونقاطها في السياحة تأثيراً مباشراً. وتتمتع بسلطات وصلاحيات ترخيص النشاطات البحرية مثل خدمات النقل بالعبارات، والرحلات البحرية، واستئجار القوارب، والصيد، والغوص، ومنها ترخيص مدربي الغطس ومراكزه التدريبية. أما المنطق الكامن وراء ذلك فيفتقد الوضوح، لكن يبدو أنه انطلق منذ الوقت الذي كانت فيه الصلاحيات المتعلقة بالزراعة والمياه مجتمعة في وزارة واحدة. وعلى أي حال، يشرف خفر السواحل على سلامة هذه النشاطات وجوانبها التقنية والأمنية.

الهيئة العامة للطيران المدني -رئاسة الطيران المدني سابقا، وكانت إدارة تابعة لوزارة الدفاع والطيران-، مسؤولة أيضاً عن إصدار التراخيص لوكلاء السفر ومشغلي الرحلات، بعد أن ورثت هذه الوظيفة من الهيئة التي سبقتها، إضافة إلى مسؤوليتها عن نشاطاتها الأساسية، أي المطارات وترخيص شركات الطيران والطيارين والطاقم، وسلامة الطيران.

الرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة مسؤولة عن حماية البيئة وتعزيزها. وتشمل واجباتها تقويمات التأثير البيئي. لأن السياحة تعتمد على جودة البيئة، تعتقد الهيئة أن تقويمات التأثير البيئي يجب أن تشمل جميع عمليات التطوير السياحية الكبيرة الحجم؛ ولذلك فهي تريد الارتباط برباط وثيق مع الرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة في وصف تقويمات التأثير البيئي وتطبيقها على مشروعات التطوير السياحي.

وبالمثل، تعد الهيئة العليا للسياحة مسؤولة وفقاً لتشريعها عن حماية البيئة الطبيعية واستخدامها لأغراض السياحة. أما الهيئة الوطنية لحماية الحياة

الفطرية وإنمائها فهي تتحمل مسؤوليات خاصة فيما يتعلق بالحفاظ على التنوع الحيوي للطبيعة، وحماية الأنواع المهددة من الحياة النباتية والحيوانية، التي تمثل ركيزة السياحة البيئية؛ لذا، تحتاج الهيئة إلى العمل بطريقة وثيقة معها في سبيل توافق وانسجام هاتين الوظيفتين، إضافة إلى حماية السياحة البيئية التي تركز على نقاط الجذب الطبيعية وتنظيمها.

تتصل نشاطات الرئاسة العامة لرعاية الشباب اتصالاً وثيقاً بالسياحة، بسبب خطط الهيئة العليا للسياحة المتعلقة بترويج السياحة الداخلية وتشجيعها. يضم سكان المملكة نسبة كبيرة من الشباب ويتمثل الهدف في تشجيعهم على قضاء العطلات في المملكة، واكتشاف قيمة ثقافتها وتراثها وبيئتها وتقديرها، إضافة إلى المشاركة في النشاطات الترفيهية اعتماداً على تنوع موارد المملكة. تؤدي الرئاسة العامة لرعاية الشباب دوراً حاسماً أيضاً في السياحة الثقافية، لأن جميع المنظمات والمؤسسات الثقافية في المملكة تقع ضمن سلطاتها، مثل: تسجيل المنظمات والمؤسسات الثقافية، ومهرجانات الفنون، والنوادي الرياضية والترفيهية.

وتصدر الرئاسة العامة لرعاية الشباب تراخيص تأسيس النوادي البحرية في المناطق الساحلية وتملك صلاحية ترخيص مراكز التدريب لجميع أنواع الرياضات.

ومن الواضح أن هذه هي جميع المجالات التي لا تملك فيها الهيئة مصلحة حيوية تنبثق مباشرة من مهمة التطوير الموكولة إليها فحسب، بل هي وظيفة تنظيمية يجب أن تمارسها بالتعاون مع الرئاسة العامة لرعاية الشباب.

للرئاسة العامة لهيئات الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر كثير من مجالات التفاعل والتأثير مع جميع أجهزة الدولة، وهي ناشطة في سلسلة واسعة من القضايا الدينية والقانونية والاجتماعية، وجميعها مستمدة من مبادئ الإسلام

وأركانه. وتؤثر غالبيتها في السياح والنشاطات السياحية وقطاع الأعمال والاستثمارات السياحية؛ لذلك، فإنه من الضروري توثيق التنسيق والتعاون مع هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر؛ لضمان سلامة السياح وراحتهم واستمتاعهم، إضافة إلى تحقيق تشغيل النشاطات التجارية السياحية واستثمارها.

وكمثال أخير على انتقاء المؤسسات والصلاحيات والسلطات المعنية بالسياحة والمؤثرة فيها بطريقة أو بأخرى، دعونا نستشهد بحالة وزارة الداخلية. فالوزارة مسؤولة - بالاشتراك مع وزارة الخارجية - عن إجراءات تأشيرات الدخول السياحية وتحديد الأماكن التي يسمح للسياح بزيارتها. وهي مسؤولة طبعا عن قضايا السلامة والأمن المتعلقة بالسياح المحليين بوصفهم مواطنين في المملكة، والسياح الأجانب بوصفهم زائرين صادقي النية للبلاد.

وبوصف إدارة الدفاع المدني مؤسسة تابعة لوزارة الداخلية، فهي تنظم - من بين أشياء أخرى - احتياطات السلامة العمومية للمباني -السلامة من أخطار الحرائق وسلامة المعدات-. وبذلك، تؤدي دوراً حيوياً مهما في ضمان السلامة والأمان في جميع المؤسسات السياحية في المملكة.

في الوقت ذاته، يتمتع خفر السواحل، بصفته قوة تتبع وزارة الداخلية، بالكفاءة والأهلية للإشراف على الأمن على الحدود البحرية للمملكة. ويطبق على وجه الخصوص الأنظمة والقواعد المتعلقة برحلات العبارات أو الصيد أو الغوص مع التأكد من التزام شروط السلامة وغيرها من الشروط التقنية في هذه النشاطات.

ومثلما أشرنا آنفا، تتقاسم هذه الوزارة ووزارة الزراعة سلطة ترخيص النشاطات البحرية، إذ تمنح وزارة الزراعة تراخيص الصيد والغطس، ولكن تراخيص الغطس لا تمنح إلا بعد موافقة خفر السواحل.

وتمنح وزارة الزراعة تراخيص مدربي الغطس. ومن الواضح أن ترخيص النشاطات السياحية البحرية عملية معقدة من دون داع، ويجب العثور على طريقة للتعامل بصورة مناسبة مع اهتمامات الهيئة العليا للسياحة ومصالحها في تشجيع الجودة والسلامة وضمانهما في النشاطات السياحية البحرية.

لا بد أن لائحة الأمثلة الطويلة - لكن غير الشاملة - المذكورة آنفا، ستوضح حقيقة أن تشعب الإطار القانوني والإداري للسياحة قضية واسعة المدى والنطاق بطريقة فريدة.

لكن ليس من الأمور المفاجئة تأثر السياحة بالإطار القانوني الذي تديره مجموعة متعددة من المؤسسات. ولا يعد ذلك من الأمور التي تشذ عن القاعدة. فإدارة السياحة تعتمد على سياسات منسقة وإجراءات مشتركة تشمل البنية التنظيمية للقطاع العام برمته.

غير أن ما يعد غير عادي، بل إشكالاً - فعلا - في حالة المملكة العربية السعودية هو أن إدارة السياحة الوطنية أولا ليست مندمجة بصورة كاملة في هذا النظام المعقد لإدارة السياحة. ثانيا، يعاني الإطار القانوني الإجمالي للسياحة نقصاً وتخلفاً على وجه العموم. ثالثا - وهو الأهم - لا تتمتع الهيئة العليا للسياحة بأي سلطة على القطاعات الأساسية من صناعة السياحة أو "النشاطات الأساسية" للهيئة. هذه هي أهم القضايا التي يجب التصدي لها في سبيل وضع إطار قانوني وإداري هادف للسياحة في المملكة. ومن المفهوم أن مناقشتنا في هذا الفصل تركز في هذه القضايا وتقترح الوسائل الكفيلة بحلها.

لكن من المهم أن نوضح منذ البداية أن هذه الحالة مفهومة تماماً، لأن السياحة بوصفه قطاعا لم يحظ بالاعتراف الرسمي إلا منذ عهد قريب. تاريخيّاً، تمثلت الحالة السائدة في توزع القطاعات السياحية الأساسية بين عدد من المؤسسات الحكومية المختلفة، أو في إهمال تقنين بعض الأنشطة

السياحية الأخرى. ونتيجة لذلك، يتوزع الإطار القانوني القائم للسياحة على عدد كبير من المؤسسات المختلفة، بل يعاني أيضاً التبعثر والتشتت، بل حتى التناقض في بعض أجزائه.

في الوقت ذاته، لأن النشاطات المتصلة بالسياحة ليست "نشاطات أساسية" للمؤسسات الحكومية التي عينت مسؤولة عن تنظيمها، فإن من المحتم أن تصبح معظم التشريعات السياحية القائمة بالتدريج عتيقة تجاوزها الزمن. وللأسباب ذاتها، عانت جوانب رئيسة من إطار السياحة التنظيمي الموجود حالياً من ضعف في التطبيق على مر السنين[3].

ونتيجة لذلك كله، وجدت الهيئة نفسها في وضع يخضع فيه القطاع الاقتصادي – بعد أن وكلت إليها مهمة ترقيته وتطويره وإنمائه – إلى سلطة عدد من المؤسسات الحكومية الأخرى، إذ ارتقى الإطار القانوني المتصل بالسياحة تحديداً بأسلوب بطيء، وعانى من النقص والقصور والتناقض –في أجزاء منه–، كما أصبح عتيقاً وضعيفاً من ناحية التطبيق. لذلك، بدت هناك حاجة واضحة وملحة إلى تعزيز الإطار القانوني للسياحة في المملكة وتحديثه وتكامله.

من المهم اتخاذ الخطوات الآتية على وجه الخصوص:

أولاً: يجب تقنين السياسات الشاملة التي صاغتها إستراتيجية تنمية السياحة الوطنية وأقرها مجلس الوزراء وتحويلها إلى قانون مناسب.

ثانياً: تحتاج منظمات السياحة المطلوبة – وأهمها منظمات السياحة الإقليمية والمحلية – إلى إقرار وتصديق، ويحتاج الإطار المؤسسي للسياحة برمته – الذي أوجزناه في الفصل السابق – إلى تمكين مناسب وموارد كافية.

ثالثاً: يجب تنظيم الإجراءات والعمليات المصممة لتذليل العقبات وإيجاد بيئة داعمة؛ لزيادة استثمار القطاع الخاص، ورفع درجة كفاءتها، وتدعيمها

بواسطة التشريعات القانونية.

أخيراً: تحتاج إجراءات مراقبة جودة المنتج إلى تحديث؛ لتساير ما يشهده سوق السياحة السعودية والمعايير الدولية من زيادة في التعقيد، واستمرار في النمو والتطور.

قفزة سريعة أم مقاربة انتقائية وتدريجية؟

من الواضح أن دمج الهيئة العليا للسياحة في الإطار القانوني الكلي للسياحة يستدعي أداء مهمة تشريعية ضخمة، لكي تكتفي بالوفاء بمسؤولياتها الرئيسة فحسب، بل بمسؤولياتها المشتركة أيضاً، إضافة إلى القيام بدور المساعد والداعم، وتصبح هذه المهمة التشريعية أشد صعوبة وتعقيدا حين نأخذ في الحسبان الحاجة إلى تحديث الإطار القانوني للسياحة وتوسيعه. لكن في غياب إطار قانوني شامل ومتسق وحديث وعصري تكون إدارة السياحة الوطنية في المملكة جزءاً لا يتجزأ منه، سيكون من المستحيل تنفيذ إستراتيجية تنمية السياحة الوطنية بطريقة فعَّالة في الوقت المناسب، ويتعذر على الهيئة أداء المهمة الموكولة إليها، ويوجز هذا العامل معضلة إستراتيجية وتشغيلية تواجهها الهيئة.

وعلى الرغم من هذه العوامل الجوهرية، كان، وما يزال، من غير الواقعي توقع أن تحتكر الأمور المتعلقة بالسياحة الإجراءات التشريعية في المملكة خلال السنوات القليلة القادمة، لأن هذا بالضبط ما تعنيه في الممارسة العملية. وهو أمر مستحيل، ولا بد من عملية انتقائية وتدريجية، بدءا من الأولويات.

المبدأ الهادي في إعادة هيكلة الإطار القانوني للسياحة وتحديثه بطريقة انتقائية وتدريجية يجب أن ينطلق من حقيقة أن الحكومة أنشأت الهيئة العليا للسياحة ووكلت إليها مهمة رعاية تطوير صناعة السياحة وتنميتها وترقيتها؛

لذلك، كان من الضروري تحديد قطاعات السياحة الأساسية وتعريفها وتعيينها، وهي التي تتحمل الهيئة المسؤولية الرئيسة في إدارتها وفقاً للمهمة الموكولة إليها. وهذا يمكّن الهيئة من تحديد المنظومة التشريعية الضرورية لمساعدتها على أداء عملها.

إذن، ما القطاعات السياحية الأساسية في المملكة العربية السعودية حالياً؟ العمود الفقري للصناعة السياحية في أي بلد يمثله قطاع الإيواء، بجميع أصناف مؤسساته: بدءاً بالفنادق والمنتجعات، مروراً بالشقق المفروشة، وانتهاءً بقرى العطلات السياحية.

وبالمثل، يعد مختلف وسطاء خدمات السفر والسياحة - خصوصا وكلاء السفر ومشغلي الجولات السياحية - مكوناً أساسياً من مكونات صناعة السياحة.

وينخرط السياح أيضاً في نشاطات في الوجهة التي يقصدونها، ونتيجة لذلك تعد نقاط الجذب السياحية جزءاً لا يتجزأ من صناعة السياحة، ويمكن أن تشمل نقاط الجذب السياحية الطبيعية والثقافية، ومرافق الترفيه، والمناسبات والاحتفالات.

هناك جزء مهم وثمين من العمل السياحي يجسده قطاع الاجتماعات والحوافز والمؤتمرات والمعارض. لذلك، فإن عناصره التكوينية، مثل المعارض ومراكز الاجتماعات، ومنظمي المؤتمرات وغيرها من النشاطات ذات الصلة، تحظى باهتمام الهيئة العليا للسياحة.

تتطلب السياحة - بالتعريف - حركة الناس من موطنهم الأصلي إلى وجهتهم المقصودة، حيث تصبح وسائل النقل ضرورة لا غنى عنها، تماماً كالنقل الداخلي ضمن منطقة الوجهة.

يعد هذا -بالطبع- تعريفاً ضيقاً لمكونات السياحة، لارتباط مجموعة من النشاطات الاقتصادية والأعمال التجارية الأخرى بدرجات مختلفة مع السياحة. لكن فيما يتعلق بأغراضنا الراهنة، من المهم قبول مؤسسات الإيواء التجارية، وشركات السفر والجولات السياحية، ومراكز المعارض والاجتماعات، ونقاط الجذب السياحية من الأنواع كافة، ومعظم وسائل نقل المسافرين، بوصفها قطاعات سياحية أساسية[4]. وبذلك، يجب أن تكوّن مجال عمل الهيئة العليا للسياحة.

وفي سبيل جمع هذه القطاعات السياحية الأساسية تحت المظلة التنظيمية للهيئة، يجب نقل السلطات والصلاحيات الضرورية الممنوحة الآن للمؤسسات الحكومية الأخرى إلى الهيئة، وهذا عمل تشريعي في حد ذاته.

وعلى الرغم من أن ذلك يبدو كأنه مفارقة، بمعنى أن إدارة السياحة الوطنية التي أنشئت حديثا لا تملك صلاحية حقيقية وسلطة فعلية على قطاعات الصناعة الأساسية التي تتحمل مسؤوليتها وفقا لتشريعها القانوني، إلا أن هذا هو الواقع. إذ لم يمنح التشريع القائم الهيئة سلطة قانونية على القطاعات الأساسية مثل الفنادق والوحدات المفروشة وخدمات السفر والجولات ونقاط الجذب السياحية.. إلخ. ويجب أن يحدث ذلك قبل البدء بالتصدي بشكل جدي لمسألة الإصلاح التشريعي لتحديث الإطار التنظيمي، فضلاً عن تطبيقه بصورة فعَّالة ومؤثرة.

لكن دعونا نضع هذا الأمر في السياق، حتى يساعد على توضيح القضية حين نتابع تفحصها بإسهاب.

يعتمد الإطار القانوني للسياحة في معظم البلدان -في الحد الأدنى- على ركيزتين تشريعيتين أساسيتين. تشرع الأولى الترتيبات المؤسسية، مثل إنشاء إدارة وطنية للسياحة، ووضع أهدافها وهيكلها التنظيمي، وآليات إدارتها

والإشراف عليها، وسلطاتها، ووظائفها، والتزامات وواجباتها وإجراءات رفع التقارير، ووسائل التمويل، والموارد.

أما الثانية فتشمل القضايا المتعلقة بتخطيط صناعة السياحة وقطاعاتها التكوينية، وتطويرها، وتشغيلها وتنظيمها. ومن ثم، فهي تقنن سياسة الدولة المتعلقة بالسياحة، وتسعى إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية - الثقافية والبيئية الأساسية، فضلاً عن اشتراط المتطلبات والمعايير والمقاييس التي يجب على جميع الأطراف المعنية تلبيتها. إضافة إلى ذلك، تتعامل هذه الصيغة من التشريعات السياحية مع القضايا الأخرى ذات الصلة مثل سياسات استخدام الأراضي لأغراض سياحية، والحوافز، والقوة العاملة في السياحة، وتنمية الموارد البشرية، والعلاقات التجارية بين قطاعات الصناعة الفرعية، وحماية المستهلك[5].

تمنح الصيغتان التشريعيتان، لاسيما الأولى - السلطات والصلاحيات لسلطة مؤهلة، مثل إدارة السياحة الوطنية، لوضع الأنظمة والقواعد، إما بمفردها أو بالمشاركة مع سلطة مؤهلة أخرى، فيما يتعلق بجميع الأمور التي شرعت في القوانين الأساسية، وتطبيق بنودها وشروطها. ومن خلال هذه الصيغ الثانوية من التشريع، أي الأنظمة والقواعد، يشيد الإطار التنظيمي بصورة كاملة[6].

تتمثل المشكلة التي تواجه الهيئة العليا للسياحة الآن في حقيقة أنه لا توجد سوى واحدة من الركيزتين الأساسيتين لتشريع السياحة، ونعني بها قرار مجلس الوزراء رقم 9 الصادر في 12 من المحرم 1421هـ، الذي شرع إنشاء الهيئة[7]. وعلى الرغم من أن هذا جزء مؤسسي في الجوهر من محاولات تشريعية لضم قضايا واسعة تتعلق بصناعة السياحة، إلا أنه ليس كافياً. فالأمر لا ينحصر في كونه قاصراً، لكنه غير دقيق وليس مفصلاً إلى حد كاف.

يمنح القـرار – على سبيل المثال – الهيئـة سلطة تعيين "المناطق السيـاحيـة العامة"، لكنه لا يوضح ما الذي ستفعله بهذه المناطق، وكيف ستكون مسؤولة عنها.

يذكر القـرار والتشـريع –على نحـو مشـابه– إمكانيـة تأجيـر "مناطق التطوير السـيـاحي" إلى القطاع الخـاص. لكنهـمـا لم يحـددا الآليـة التي يمكن للهـيـئـة استخدامها لتعيين هذه الأملاك، أو حيازتها، أو التنازل عنها.

تحتاج علاقات الهيئة بالوزارات، والهيئات العامة، والهيئات الاستشارية، والقطاع الخـاص – في الوقت ذاته – إلى توضيح أكـبـر. فـإذا لم تمنح الهـيـئـة السلطة الكاملة على قطاعات السياحة الأساسية، فإن مهمتها ستقتصر – في أفضل الأحوال – على صيـاغـة السيـاسـات والإسـتـراتيـجيـات، والتوصيـة بهـا، وسيكون تنفيـذها – كـمـا هو مـفـتـرض – من مسـؤوليـة المؤسـسـات والجـهـات الحكومية الأخرى[8].

إذا انحـصـر دور الهـيـئـة فـي نطاق تقـديم النصح والمشـورة في مـجـال السياسـة، فسوف تظهر من ناحية ثانية، حالة غـريبة. إذا عهدت للهيئة – على سـبـيل المثـال – صيـاغـة سيـاسـة تتعلق بمعـايـيـر تصنيف وترخـيص جـديدة، وعـصرية، ومنسـجمـة مع المعـايير والمقـاييس العالميـة للفنادق والشـقق المفروشـة، فهل تطبق وتدير هذه السيـاسـة التنظيـمـيـة وزارة التجـارة، التي تتمتع حـاليـا بالسلطات عليها؟[9]. وبغض النظر عن كونه نـاقصاً – إن لم يكن متناقضا – فإن مثل هذا التقسيم غير الضروري للمسؤوليات يجعل المستثمرين غير قادرين على تحديد أي مؤسسة مسؤولة عن تنمية السياحة وترقيتها وتطويرها.

ويتضح مما سبق أن هناك حاجة واضحة لضبط الإطار القانوني للسياحة وترشيده، على الأقل فيما يتعلق بقطاعاتها الأساسية.

ومن الضروري وضع تعريفات تشريعية واضحة للمشروعات والمهن السياحية، مثل الفنادق وسواها من مرافق الإيواء السياحي، ومشغلي الجولات، ووكالات السفر، والمرشدين السياحيين، ووسائل نقل السياح، ونقاط الجذب السياحية.. إلخ.

وأفضل تعامل مع هذه الأمور يكون عبر قانون سياحي أساسي، يمنح صلاحيات إلى السلطة المؤهلة لإصدار الأنظمة والقواعد. على سبيل المثال، ويمكن لمثل هذه الأنظمة والقواعد -على سبيل المثال- أن تستهدف إدخال أنظمة تسجيل وترخيص تشترط المعايير والمقاييس ذات الصلة وتنفيذها. ويمكن للتشريع نفسه أن يحدد حقوق وواجبات مقدمي الخدمات السياحية، وأن يعبر عن الممارسات والتقاليد المتبعة دولياً.

على الرغم من وجود قدر معين من هذه الصيغة التنظيمية حالياً، إلا أنها بحاجة إلى تحديث واستكمال ودمج في قواعد وأنظمة موحدة تحت رعاية الهيئة العليا للسياحة. وفي سبيل تحقيق هذه الغاية، وضعت الهيئة مسودة نظام عام للسياحة في المملكة واقترحت تطبيقها. أما السلطات التي سيمنحها هذا القانون للهيئة فسوف يمكنها في الوقت المناسب من وضع إطار تنظيمي متسق لقطاعات السياحة الأساسية[10].

وسوف تتمكن الهيئة من اتخاذ الخطوات والإجراءات التنظيمية الآتية:

1- يطلب من جميع المشروعات السياحية الحصول على تسجيل وترخيص.

2- القيام - كلما دعت الضرورة - بتصنيف الفنادق والوحدات المفروشة ونقاط الجذب السياحية وغيرها من الخدمات السياحية.

3- اشتراط استيفاء معايير ومقاييس واضحة لتسجيل المشروعات السياحية

المعنية وترخيصها وتصنيفها كلما كان ذلك مناسباً.

4- إنشاء هيئة رقابية -مفتشية- سياحية، مؤهلة تقنياً وكافية عددياً، للإشراف على عملية التسجيل والترخيص وتطبيقها.

5- إدخال نظام معدل للترخيص والتسجيل لوكلاء السفر ومشغلي الرحلات والجولات السياحية، وتميز بين وظائف التجزئة والجملة في السفر، مشغلي الرحلات الوافدة والمغادرة والمحلية، وبذلك تتفاوت متطلبات الترخيص على الوجه الصحيح وفقاً للتخصص الوظيفي.

6- ترخص نقاط الجذب السياحية وتسجل، وتدخل التصنيفات المناسبة وترفع الكفاءات، إضافة إلى وضع معايير صارمة للسلامة، ولكفاءة الطاقات البشرية وأهليتها.

7- تيسر الحفاظ من خلال التسجيل على قاعدة بيانات شاملة للمرافق السياحية.

8- تعديل قانون الغطس للإقرار بالمواصفات والمؤهلات المعترف بها عالمياً، ودمجها -مثل الجمعية المهنية لمدربي الغطس، والجمعية الوطنية لمدربي السباحة تحت الماء-، بدلاً من التراخيص المحلية المنفصلة.

9- ترخيص ورصد ومراقبة الجمعيات المهنية السياحية عندما يجيز القانون إنشاءها.

توضيح ومثال

من المفيد عند هذه النقطة تقديم توضيح مهم، إذ إن تمكين الهيئة العليا للسياحة في سبيل تنظيم قطاعات السياحة الأساسية ونقل السلطات ذات الصلة إلى الهيئة كلما دعت الحاجة، لا يعنيان بالضرورة أن على المؤسسات الحكومية الأخرى التخلي عن سلطاتها وصلاحياتها الراهنة جميعا، ومن ثم استبدال الهيئة العليا للسياحة بها. هذا العامل يمثل لب القضية، أي جوهر

التنظيم الذي مارسته الإدارة الوطنية للسياحة، وهي في هذه الحالة الهيئة العليا للسياحة. أما أفضل طريقة للتوضيح فهي عرض مثال واقعي ملموس، عن فندق منذ إنشائه حتى تشغيله.

1- تأسيس شركة جديدة، لمجرد تشييد فندق وامتلاكه أو لتشغيله وإدارته فقط، يخضع للمتطلبات القانونية للتسجيل التجاري، ويقع ضمن صلاحية وزارة التجارة والصناعة وحدها كما هو واضح.

2- يقع التطوير الفعلي لمشروع الفندق في موقع معين ضمن سلطات جهتين رسميتين على الأقل: وزارة التجارة تطلب من الشركة المطورة الحصول على الموافقة فيما يتعلق بملاءمة المشروع المقترح والجدوى المالية. في نهاية المطاف، تعد وزارة الشؤون البلدية والقروية الجهة المسؤولة عن منح الموافقة على المخطط، وعلى ترخيص البناء، وتشمل صلاحياتها استخدام الأرض، وأنظمة تشييد البناء، ومنها معايير السلامة المتصلة بالبنيات الهيكلية والمعدات.

عند هذه النقطة المفصلية، تبدأ المهمة الحقيقية للهيئة العليا للسياحة بالظهور، وتتبدى الحاجة إلى بعض التعديلات الإجرائية المعينة:

أولاً: يجب الحكم على ملاءمة الفندق المقترح في سياق خطط تنمية السياحة الوطنية الإجمالية في المملكة وإستراتيجياتها، والمنطقة المعنية والموقع المحلي الذي سيشيد فيه. وهي جميعا خطط للسياسة والإستراتيجية صاغتها الهيئة العليا للسياحة. لذلك، فإنها أفضل من يراجع القضايا المتعلقة بنوع المرافق وحجمها، وأنماط التصميم،.. إلخ، ويقومها.

أما جدوى مشروع الفندق المقترح، فإن أفضل من يحكم عليها - أيضا - مؤسسة حكومية مختصة بالسياحة، وتملك في متناولها المعرفة التقنية، وبيانات السوق اللازمة لإجراء التقويم الضروري للمشروع بطريقة موثوقة.

وبذلك، يجب نقل هذه الوظيفة من وزارة التجارة إلى الهيئة العليا للسياحة.

ثانيًا: لا تتأثر وظائف وزارة الشؤون البلدية والقروية المتعلقة بالموافقة على المخطط والبناء، لكن من المؤكد أن أي قرار تتخذه البلدية المعنية إزاء أي مشروع سياحي سيكون مبنيا على قدر أوسع من المعرفة والاطلاع إذا استنصحت الهيئة العليا للسياحة، فعلى الرغم من كل شيء، تحتل الهيئة موقعاً أقدر من وزارة الشؤون البلدية والقروية لتقرير هل يستوفي مشروع الفندق متطلبات سياسة السياحة الوطنية، فيما يتعلق بموقع المرافق ونوعها وطاقتها وجودتها.

لشرح هذه النقطة، نقول: إذا قدمت الشركة المطورة طلباً لبناء فندق على مستوى خمسة نجوم مثلا، فإن البلدية المعنية لن تعرف كما هو متوقع ما المؤهلات الضرورية لهذا المستوى، وذلك على العكس من الهيئة العليا للسياحة. فهذا يقع ضمن عملها الأساسي.

ولن تعرف البلدية المعنية – كما هو متوقع أيضاً – هل يكون الفندق المقترح هو الأنسب في ذلك الموقع. على سبيل المثال، قد يتباين شكل ومساحة موقع الفندق وفقاً لدرجته وربما يختلفان بالمقارنة مع الأنواع الأخرى للأبنية.

وقد يتفاوت الحد الأقصى الممنوح للمساحة والتحديدات المكانية للمنظر وموقف السيارات.. إلخ، وفقا لدرجة الفندق والموقع؛ لذلك، يجب على الهيئة العليا للسياحة العمل بطريقة وثيقة مع وزارة الشؤون البلدية والقروية ليتأكد لها أن أي تنويعات أو إضافات على قواعدها التنظيمية المكانية المتعلقة بالفنادق قد أخذت في الحسبان.

من المشكوك فيه أيضاً تمتع البلدية المعنية بالمعرفة التقنية الضرورية لتفحص المخططات المعمارية للفندق بشكل نقدي، بسبب نقص المعرفة والدراية، وذلك فيما يتعلق بالمساحات المتاحة للوظائف ذات الصلة، مثل الطاقة الاستيعابية للمقاعد والطاولات وترتيبات الجلوس في المطاعم مقارنة بحجم المطابخ، ومدى وحجم مرافق التخزين مقارنة بطاقة استيعاب غرف الضيوف.. الخ. مرة أخرى نؤكد أن استشارة البلدية المعنية للهيئة العليا

للسياحة كجزء من إجراءات الموافقة على المخطط سيضعها في موقع أفضل وأسلم لدراسة طلب تخطيط الفندق وإقامته.

وللهيئة دورها أيضاً حتى في مجالات احتياطات السلامة ومعايير الصحة العمومية والبيئية، فوزارة الشؤون البلدية والقروية تتحمل مسؤولية رئيسة فيما يتعلق بالسلامة من الحرائق عبر إدارة الدفاع المدني، ويمكن للهيئة العليا للسياحة تقديم مدخلات مفيدة فيما يتصل بالجوانب المحددة لتصميم الفنادق وتشغيلها التي يجب أن تؤخذ في الحسبان.

ويتضح مما ذكر آنفاً، أنه يجب على الهيئة أن تقوم بدور فاعل في موافقة وزارة الشؤون البلدية والقروية على المخططات والمباني، ويجب تنظيم ذلك بشكل رسمي عبر إشراك الهيئة في العملية لتكون هيئة "استشارية". وهذا يقتضي في الممارسة العملية أن تحول وزارة الشؤون البلدية والقروية الطلب المتعلق بالمخططات الهندسية المعمارية إلى الهيئة لإجراء عملية الفحص والتقويم الخاصة بها.

بكلمات أخرى، يجب أن تكون الشهادة التي تصدرها الهيئة وتثبت التزام التخطيط السياحي شرطاً ضرورياً مطلوباً من وزارة الشؤون البلدية والقروية.

وبشرط استيفاء جميع المعايير الأخرى ذات الصلة، يمكن للبلدية المعنية إصدار موافقتها على المخطط والبناء، لتكون خطوة أخيرة في العملية.

من الطبيعي أن تحتاج الوزارة أيضاً إلى تفقد المشروع وتفتيشه حال اكتماله، ليتأكد لها الامتثال الكامل للمخططات المصدق عليها، وشروط الموافقة على البناء.

3- لكي يبدأ الفندق المشيد حديثا عمليات التشغيل التجاري، يحتاج إلى رخصة تشغيل.

في الوقت الحاضر، تصدر هذا الترخيص وزارة التجارة والصناعة وتشمل صلاحياتها تصنيف العقار وفقاً لنظام تطبقه. في الوقت ذاته، يحتاج الفندق الجديد إلى موافقة وزارة الشؤون البلدية والقروية فيما يتعلق بشروط الصحة العمومية والبيئية، وموافقة إدارة الدفاع المدني، فيما يتعلق باحتياطات السلامة العامة.

عند هذه المرحلة، يتضح أن الهيئة – بصفتها سلطة سياحية – تصبح أكثر صلة، ويجب أن تحتل الواجهة عبر ممارسة وظيفتها الأساسية في ترخيص تشغيل مشروع الفندق. إذ لا يمكن إلا لهيئة مختصة بالسياحة أن تقرر هل يستوفي الفندق المعني جميع المتطلبات التي تمكنه من العمل.

بكلمات أخرى، هل يناسب غرض إيواء وتلبية احتياجات السياح، وتشمل هذه المتطلبات – بالطبع – معايير الصحة العمومية واحتياطات السلامة كما اشترطتها وزارة الشؤون البلدية والقروية وإدارة الدفاع المدني على التوالي. لكنها تتضمن أيضاً معايير تشغيل محددة وتوافر بعض مرافق الضيافة الأساسية ومزاياها وخدماتها، إضافة إلى كفاءات ومواصفات مهارية لدى بعض العاملين الأساسيين، تؤهل المنشأة لتكون فندقاً. ولا يمكن تقريرها وتحديدها إلا من قبل الهيئة العليا للسياحة.

يستتبع ذلك أن ترخيص مشروع الفندق والسماح له بالعمل وظيفة أساسية ومسؤولية رئيسة للهيئة العليا للسياحة؛ ومن ثم، يجب نقل وظيفة ترخيص التشغيل، التي ظلت تؤديها في الماضي وزارة التجارة والصناعة، إلى الهيئة العليا للسياحة.

لكن متطلبات الصحة العمومية واحتياطات السلامة سوف تبقى من اختصاص وزارة الشؤون البلدية والقروية وإدارة الدفاع المدني، بسبب طبيعتها التقنية.

لكن هذه التراخيص في حد ذاتها ليست كافية للسماح للفندق بالعمل،

فهي ببساطة جزء من الشروط التي يجب استيفاؤها للتأهل للحصول على رخصة تشغيل الفندق التي تصدرها الهيئة.

4- لأن رخصة تشغيل الفندق صالحة لمدة محدودة فقط، لذا يجب على عملية تجديدها أن تتبع الإجراءات الواردة آنفاً.

حاولنا في المثال السابق إيجاز إجراءات الترخيص الأساسية التي تؤثر في الفندق، منذ تشييده حتى تشغيله. وفي سبيل تبسيط المسألة، لم يشمل المثال جميع متطلبات الترخيص القانونية التي يجب على الفندق أن يستوفيها.

هناك بالطبع واجبات والتزامات أخرى تتعلق بالترخيص، لكن النقطة المركزية المتعلقة بالهيئة المناسبة التي يجب أن تستشار وتستنصح في مرحلة التخطيط تم توضيح النقطة المركزية المتعلقة بالهيئة المناسبة، التي يجب أن تستشار وتستنصح في مرحلة التخطيط؛ وكذلك مسألة أي هيئة يجب أن تتحمل المسؤولية الأساسية عن ترخيص عمل الفندق وتشغليه.

ينطبق المنطق ذاته على مشروعات الإيواء السياحية الأخرى، مثل الوحدات المفروشة والمنتجعات السياحية، وباختصار، يجب أن يكون ترخيص المؤسسات للعمل في قطاعات السياحة الأساسية المسؤولية الرئيسة فيه للهيئة العليا للسياحة. وأي مطلب محدد آخر فيما يتعلق بالترخيص سواء أكان بغرض الصحة والسلامة أم غير ذلك، سوف يطبق بواسطة الجهة المؤهلة.

بكلمات أخرى، تدمج رخصة التشغيل التي تصدرها الهيئة متطلبات تقنية محددة مع غيرها من المتطلبات التي تفرضها المؤسسات الحكومية الأخرى، لكنها لا تلغيها. وفي حالة المثال السابق، لا يمكن للهيئة أن ترخص لمؤسسة بالعمل إلا إذا قدمت ما يثبت حصولها على شهادة الصحة العمومية

واحتياطات السلامة من وزارة الشؤون البلدية والقروية وإدارة الدفاع المدني، فضلاً عن استيفاء جميع المتطلبات الأخرى.

ومن الطبيعي أن يتأصل في هذه الرؤية لدور الهيئة في الترخيص أنها تعمل بأسلوب "التسوق من محطة واحدة"، لتضمن أن تكون إجراءات الترخيص سلسة وسريعة وشفافة عبر التنسيق بين جميع مؤسسات القطاع العام، التي هي جزء من الإطار التنظيمي.

رؤية مستقبلية للإطار التنظيمي للسياحة

تركزت مناقشتنا – بالضرورة، حتى الآن – في إظهار أن صناعة السياحة عمومًا – والهيئة العليا للسياحة على وجه الخصوص – يجب أن تشتغل ضمن إطار قانوني وإداري معقد، ومكون من عدة لاعبين، من الصلاحيات، والسلطات القانونية المتقاطعة للوزارات والهيئات القائمة حالياً.

وفي حين أن هذا التعقيد حقيقة واقعة لإدارات السياحة الوطنية في كل مكان، إلا أن الحالة في المملكة تزيدها تعقيداً حقيقة أن التحكم في قطاعات السياحة الأساسية موزع بين عدة وزارات وهيئات حكومية أخرى، لا تمثل السياحة "نشاطها الأساسي".

في الوقت ذاته، يعاني الإطار القانوني القائم للسياحة تجزؤا وتناقضاً – في أقسام منه – وضعفا في التطبيق إضافة إلى كونه عتيق الطراز تجاوزه الزمن؛ لذلك، هناك حاجة ملحة إلى دمج هذا التشريع السياحي الأساسي في صلاحيات الهيئة العليا للسياحة، وتحديثه وتوسيعه بالتدريج؛ لجعله أكثر مواءمة للاحتياجات الحالية للسوق السياحي السعودي والمعايير الدولية.

لكن الإطار القانوني للقطاعات الأساسية في صناعة السياحة الذي قدمنا وصفًا له، لا يوفر سوى مشهد جزئي لسياسة التنظيم السياحي التي تفكر فيها

الهيئة. فهي تتصور إطاراً تنظيمياً حديثاً وأكثر شمولية وتساوقاً لصناعة السياحة، وأكثر تناغماً مع الأهداف الوطنية الأساسية.

تتبع هذه الرؤية من التفويض الذي أعطي للهيئة، وتأخذ في الحسبان طبيعة البلد، وعوامل النجاح المعلنة للصناعة، إضافة إلى أنها تستهدي بالممارسة الناجحة المتبعة عالمياً.

من المفيد - لذلك - أن نركز بقية هذا الفصل في شرح هذه الرؤية للهيئة. ولسوف نقوم بذلك عبر مناقشة اثنين من مفاهيمها المركزية: ضمان الجودة والتنظيم الذاتي. وكلاهما يقتضي ضمناً تغيير أنماط صناعة السياحة ونماذجها في المملكة، ويشير بدلالته إلى السياسة التنظيمية التي تريد الهيئة اتباعها.

أولاً: يجب طرح السؤال الآتي: ما الغرض من التنظيم؟ ثم اتباعه بسلسلة من الأسئلة الفرعية - التي قد يجدها بعضهم خطابية وبلاغية -): هل ينحصر غرض التنظيم في إصدار التراخيص وهل يمثل غاية في حد ذاته؟ هل يعد مجرد طريقة لمراقبة التزام الصناعة بعض المعايير والمقاييس التي تجاوزها الزمن ومراجعتها بأسلوب غير نقدي؟ هل يعد مصدراً للدخل الناتج من رسوم الترخيص؟ قد تبدو هذه الأفكار بعيدة عن الواقع، لكن كثيراً من الصناعات السياحية في شتى أرجاء العالم تقدم أمثلة حية على واحدة أو أخرى من هذه الحالات.

لا تنطبق على المملكة العربية السعودية قضية التماس الدخل من الترخيص والتسجيل. وعلى ذلك فلا يمكن أن يقال عن المقاربات العتيقة للتنظيم التي تفتقد الغرض الحقيقي، وتبطل دور الحكومة بوصفها ميسرة ومشجعة وشريكة مع القطاع الخاص في مسعى الحفاظ على المعايير والمقاييس وتحسينها، وتعزيز القدرة التنافسية، وتوفير مزيد من الحماية

للمستهلك.

ويشير هذا العامل بدلالته إلى أول تغيير في الأنماط تريد الهيئة إحداثه في الإطار التنظيمي للسياحة؛ وبذلك فإن الهيئة منخرطة في مجال ضمان الجودة، وليس التنظيم التقليدي في حد ذاته.

من منظور ضمان الجودة، تصبح نشاطات مثل التسجيل والترخيص والتصنيف وتحديد الدرجة وسائل لغاية، وليست غايات مطلوبة بحد ذاتها. هناك أمران جوهريان في هذه المقاربة.

أولاً: يتمثل الغرض الرئيس من الوظيفة التنظيمية في ضمان جودة المنتج والمساعدة في الحفاظ على معايير الجودة وتحديثها. وهذا ما يفترض أن يكون دور الهيئة العليا للسياحة. ولا يستلزم هذا الدور وظيفة مراقبة الامتثال والالتزام فقط، بل يستدعي أيضاً دور تقديم المساعدة التقنية، الذي يتمتع بالقدر نفسه من الأهمية.

ويمكن القول بأسلوب صريح ومباشر إن الهيئة لا ترى نفسها شرطيّاً لصناعة السياحة، بل مستشارًا ناصحًا وشريكًا مساعدًا في تحسين جودة المنتج والحفاظ عليها[11].

ثانياً: يجب وضع المعايير والمقاييس بالتشاور الوثيق مع الذين يجب عليهم تلبيتها واستيفاؤها، أي مع الصناعة نفسها. ومن دون هذا النوع من الملكية، ستبقى الصناعة تعد المسعى برمته فرضًا إجباريًا.

يستتبع هذا الرأي في الوظيفة التنظيمية للهيئة ألا يعد مفتشوها مجرد مطبقين يفرضون معايير الصناعة، بل مصادر للمساعدة التقنية وتقديم النصح والمشورة لتصحيح العيوب، وتفادي النواقص، واستيفاء الحد الأدنى من

المعايير، وتحفيز إجراء تحسينات نوعية إضافية. وبذلك، سيكون هؤلاء المفتشون مؤهلين تقنيّاً -في مجالاتهم المحددة- ليتمكنوا من تقديم هذه المشورة والنصح والمساعدة.

التغيير الثاني في الأنماط الذي تريد الهيئة المساعدة في إحداثه في السياحة هو إدخال نظام كامل التطور لضمان الجودة، يشمل - إلى جانب الإجراءات القانونية - التنظيم الذاتي والطوعي مكوناً جوهرياً له. ويعتمد الأساس المنطقي لهذا المفهوم على المقترحات الآتية:

أولا، الحكومة مهتمة ومعنية بضمان ملاءمة المشروعات للغرض المستهدف فيما يتعلق بحماية الصحة العمومية واحتياطات السلامة، إضافة إلى معايير التشغيل العامة. وهي - بذلك - ملزمة بوضع حد أدنى من المعايير ذات الصلة تؤهل الفندق - أو الوحدة السياحية المفروشة - الذي يستوفيها للحصول على ترخيص بالعمل.

ثانياً، في حين أن الحكومة ملتزمة تحسين معايير الجودة ومقاييسها، إلا أنها غير مؤهلة لإدارة برامج التصنيف وتحديد الدرجة، التي تصنف المؤسسات وترتبها وتميزها ضمن مراتب أو درجات. وعلى الرغم من فائدة برامج الترتيب والتصنيف النوعية هذه، إلا أن أفضل تطبيق لها يكون على أساس التنظيم الذاتي أو الطوعي، بدلاً من فرضها بقوة القانون أو بواسطة المؤسسات الحكومية.

ثالثاً: نزعت الاتجاهات السياسية والاقتصادية في العالم نحو مزيد من إزالة القيود وتخفيف القواعد عن الأسواق وتحريرها، فيقلص القطاع العام تدخله المباشر في الأشكال القانونية للتنظيم، ويعد ذلك هدفاً بعيد المدى للسياسة الوطنية في المملكة.

ترى الهيئة – وفقاً لهذه الخلفية – دورها التنظيمي المستقبلي بوصفه مركزاً في الترخيص، المصمم لضمان الصحة العمومية، ومعايير السلامة، وتوفير بعض المرافق، والخدمات الضرورية. يبقى هذا، وسوف يبقى، دوراً ضرورياً ووظيفة لا يمكن إنقاصها، ومسؤولية لا تتخلى عنها الهيئة بوصفها مؤسسة حكومية.

من ناحية أخرى، تعد برامج التصنيف وتحديد الدرجة صيغًا للتنظيم الذاتي أو الطوعي، وتوفر الهيئة التشجيع والدعم للمبادرات الخاصة كلما دعت الحاجة، وهذا يقتضي ضمنًا الفصل بين الترخيص والتصنيف عند تحديث الإطار القانوني للسياحة، ويجب ألا يكون التصنيف شرطا للترخيص، ومن مسؤولية الحكومة والهيئة العليا للسياحة.

هناك عدد من الطرائق التي يمكن للهيئة استخدامها لتضمن تطبيق نظام هادف وذي مغزى وتحديد الدرجة على أساس طوعي، على أنها جزء من التنظيم الذاتي. وعبر إجازة، أو اعتماد، برنامج خاص تشغله إما جمعية مهنية أو شركة خاصة متخصصة[12]، وعبر تطبيق حوافز "الاستبعاد"، سوف تتشوق الصناعة إلى المشاركة في برامج التنظيم الذاتي والطوعي ودعمها.

يمكن لحوافز الاستبعاد المتاحة لدى الهيئة أن تكون قوية ومؤثرة. فهي تعتمد على مبدأ استبعاد المؤسسة التي لا تصنف أو تحدد درجتها وفقاً لبرنامج خاص تحرمها الهيئة بواسطته من المعلومات ومنشورات الترويج، ومواقع الويب، ومراكز المعلومات السياحية والاتصال التابعة للهيئة ومنظمات السياحة الإقليمية والمحلية المرتبطة بها؛ كما قد يشمل أيضا الاستثناء مما تقدمه الهيئة من مساعدة تقنية ومشورة، إضافة إلى مجموعة كاملة من الخدمات والمنافع الأخرى التي توفرها بوصفها جزءاً من نشاطاتها الروتينية.

لكن الهيئة تعي النقص النسبي لقدرة الصناعة على التنظيم الذاتي في هذه المرحلة المبكرة؛ لذلك - ومن واقع دورها القيادي في إيجاد القدرة المؤسسية للصناعة وتعزيزها - سوف تأخذ الهيئة زمام المبادرة لوضع برامج حديثة للتصنيف وتحديد الدرجة وتطويرها، تشمل في البداية الفنادق والوحدات المفروشة السياحية، وخصخصتها تدريجيّاً، وذلك جزء من سياستها على المدى البعيد فيما يتعلق بضمان الجودة بواسطة التنظيم القانوني والطوعي معاً[13].

جمع الخيوط معاً

لا يمكن للتشريع القانوني أن يوجد صناعة سياحة للمملكة العربية السعودية، لكنه قد يستطيع - بوسائل شتى - تشجيع أو تثبيط نمو مثل هذه الصناعة. وعند جمع الخيوط الرئيسة معاً في مناقشة هذا الفصل، يجب أن يتضح لنا أن الإطار القانوني والإداري الراهن للسياحة في المملكة نزع عموماً إلى تثبيط نموها وعرقلته، ومن الغريب أن هذا التأثير المعوق والمثبط لم ينتج من إجراءات متعمدة في مجال السياسة صممت بقصد تثبيط نمو السياحة وتطورها، بل على العكس، يبدو أن سبب التثبيط يعود غالباً إلى الامتناع عن اتخاذ خطوات وأفعال، إن لم يكن إلى الإهمال.

حقيقة إن صناعة السياحة في المملكة لم تحظ بالاعتراف الرسمي حتى إنشاء الهيئة العليا للسياحة، تفسر قلة التركيز في حاجاتها القانونية والتشريعية، فالطبيعة المتعددة الجوانب للسياحة تميل إلى إيجاد شبكة معقدة من الصلاحيات والسلطات القانونية، وتفاقم هذه الملمح في حالة المملكة، إذ ظل تشريع السياحة السائد بطيئاً وناقصاً وعتيقاً تجاوزه الزمن وضعيف التطبيق، وهي حالة تفاقمت وازدادت سوءاً نتيجة توزع الوظائف والسلطات

السياحية وتفرقها بين عدد كبير من المؤسسات الحكومية، التي لا تمثل السياحة نشاطها الأساسي.

هذا هو الوضع الذي ورثته الهيئة العليا للسياحة، وهناك حاجة لتكامل الإطار القانوني في المملكة وتحديثه وتوسيعه. لكن نظرة براغماتية للحالة الواسعة تدعو إلى اتباع مقاربة تدريجية وارتقائية. فقطاعات السياحة الأساسية، مثل الفنادق وغيرها من أماكن الإيواء، وخدمات السفر والسياحة، ونقاط الجذب السياحية، ومراكز المعارض والاجتماعات، ومنظمي المؤتمرات، والمرشدين السياحيين، ووسائل النقل السياحية، يجب أن توضع جميعاً تحت جناح الهيئة العليا للسياحة. كما يجب منح الهيئة السلطات التنظيمية على هذه القطاعات التي مارستها في الماضي مؤسسات أخرى.

وفي سبيل تحقيق هذه الغاية، أعدت الهيئة منظومة قانونية تمكنها من البدء في عملية السيطرة التدريجية الفعلية على قطاعاتها الأساسية. تتألف هذه المنظومة القانونية من تعديل تشريع الهيئة الحالي، كإجراء انتقالي مؤقت، وقانون عام للسياحة يضع الركائز المؤسسة التي ينبني عليها إطار قانوني وإداري كامل التطور بمرور الزمن.

الرؤية المستقبلية التي تتبناها الهيئة للسياسة التنظيمية لصناعة السياحة وتركز بؤرة الاهتمام في تغيير التركيز ونقله من ترخيص ومراقبة الصناعة إلى هدف أسمى وأوسع يتمثل في ضمان الجودة عبر الشراكة والتيسير وتوفير المساعدة التقنية. وتتصور دورًا حيويًا مهمًا للتنظيم الذاتي والطوعي بوصفه جزءاً لا يتجزأ من مكونات الإطار التنظيمي الإجمالي.

هوامش الفصل السادس

1- أصـدرت وزارة الزراعـة القـرار رقم 1/ 2067 تاريخ 17/ 10/ 1420 هـ (24/ 1/ 2000م)، ثم عـدلتـه بالقـرار رقم 1/ 428 تاريخ 2/19/ 1421 هـ (5/24/ 2000م) لتنظيم هذه العملية.

2- قرار مجلس الوزراء رقم 392، تاريخ 4/18/ 1398 هـ (2/27/ 1978م).

3- أشهر مثال على ذلك تصنيف الفنادق، إذ تصنف المؤسسات مرة واحدة فقط.

4- مع أنه من غـير الممكن نظريّاً وعـمليّاً إنكار أن بعض أنواع نقل المسـافـرين تمثل جزءًا لا يتجزأ من صناعة السياحة، لكن جرى التعامل - تقليديّاً - مع صناعة النقل بوصفها متميزة من السياحة، لأنها تخدم أسواقاً أخرى أيضاً، وبسبب حجم بعض وسائط النقل وطبيعتها الخاصة -مثلا: الخطوط الجوية والسكك الحديدية-.

(لكن يجب ملاحظة أن أعداداً كبيرة من السياح في شتى أنحاء العالم يسافرون على خطوط جوية تملكها شركات كبرى ومندمجة عموديّاً مشغلي الرحلات، في حين تعتمد الخطوط الجوية المحددة المواعيد اعتماداً كبيراً على الحركة السياحية.

وبطريقة أكثر تحديداً، على مستوى الوجهة، تقدم أساطيل الحافلات السياحية والسيارات المستأجرة خدماتها إلى السياح حصراً.

5 - هذه بالطبع أصفى وجهات النظر في تشريعات السياحة، إذ كثيراً ما تختلط الصيغتان الأساسيتان نتيجة تشكيلة متنوعة من الأسباب العملية والضرورات السياسية.

6- في السـعـودية، يشـار إلى هذه عـادة، ولأسـبـاب وجيـهـة، بالقـواعـد التنظيـمـيـة التنفيذية أو التطبيقية.

7- كما ذكرنا آنفـاً، هناك بالطبع سلسلة من الفقرات التشريعية الأخرى المتعلقة ببعض قطاعات أو جوانب صناعة السياحة في المملكة، لكنها متفرقة ومبعثرة وتجاوزها الزمن.

8- لكن من دون التشريع القانوني المناسب، ستكون - حتى وظيفة رسم السياسات

هذه – ذات طبيعة استشارية فقط، إذا بقي تبنيها أو تنفيذها غير ملزم للوزارة الحكومية المعنية.

9- سوف يؤدي ذلك إلى وضع شاذ، تصبح الوزارة الجهة المنفذة لهيئة قانونية.

10- القطاعات الأساسية والوظائف التنظيمية الرئيسة التي تسعى الهيئة العليا للسياحة لتولي مسؤوليتها من سلطة القطاع العام حاليا هي:

* مهمتا التسجيل والترخيص للفنادق والوحدات المفروشة، والمنتجعات، والشاليهات، ووكلاء السفر، ومشغلي الرحلات، ووكلاء التعامل مع الأراضي، والمرشدين السياحيين، ونقاط الجذب السياحية، والمعارض ومراكز الاجتماعات، ومنظمي المؤتمرات، والنقل السياحي (دون التعرض للأمور الميكانيكية أو التشغيلية)، ومراكز الغطس. وسوف تنقل هذه النشاطات من سلطة وزارتي الزراعة والتجارة، والهيئة العامة للطيران المدني، وخفر السواحل.
* تصنيف الفنادق والوحدات المفروشة السياحية، التي تخضع الآن لسلطة وزارة التجارة.
* تطبيق القوانين والقواعد المنظمة لتشغيل الفنادق وغيرها من أماكن الإيواء السياحية، والقيام بدورات تفتيشية للتأكد من التطبيقات، وستنتقل هذه السلطات من وزارة التجارة.

11- في الحقيقة، تعد فكرة العمل مع القطاع الخاص ولمصلحته فكرة مركزية في التفكير المشتركة الذي تتبناه الهيئة، إلى حد إدراك أن دورها التنظيمي للصناعة لا ينحصر في السيطرة الإدارية فقط، بل في تمكين النشاطات التجارية السياحية.

12- يجب أن يعتمد أي برنامج جديد لتصنيف الفنادق مثلاً على نظام النجوم السائد عالمياً، ليحل محل نظام الدرجات السبع الذي تجاوزه الزمن.

13- من إجراءات التنظيم الذاتي التي تتخذها الصناعة عادة، بتشجيع من الحكومة طبعاً، تبني قواعد السلوك، وهذه إجراءات أساسية بالطبع، لكن يجب النظر إليها في سياق نظام أوسع ومتعدد الجوانب لتدابير ضمان الجودة.

obeikan.com

آراء حول جلسة/ نشاط التدريب ضمن "برنامج لا تترك أثراً".

تنوع البيئة الطبيعية للمملكة العربية السعودية وتفردها مصدران مهمان لتنمية السياحة. وفي الحقيقة، تعد نشاطات الترفيه وتزجية الوقت المعتمدة على الطبيعة - مثل: المخيمات والنزهات في الصحراء - جزءاً لا يتجزأ من أسلوب الحياة السعودية. لكن يتعذر إنكار حقيقة أن البيئة الطبيعية مصدر هش وحساس، ويحتاج إلى حماية، ويجب الحفاظ عليه.

على هذه الخلفية بالذات، استهدفت الهيئة العليا للسياحة السياحة البيئية، ونظرت إليها على أنها مجموعة من المنتجات والأسواق التي تحظى بالأولوية للتطوير والتنمية والترقية، وفي هذا السياق أطلقت مشروعها "لا تترك أثراً".

انطلقت فكرة "لا تترك أثراً" في الأصل من الولايات المتحدة؛ لتكون طريقة لتقليص تأثيرات مرتادي منتجعات الترفيه والتسلية من البيئة الطبيعية إلى أقصى حد، مع الاستمتاع بها.

وشجعت المهارات والأخلاقيات الداعمة للاستخدام المستديم للأراضي الفطرية والبرية والمناطق الطبيعية. ثم عدلت الهيئة مفهوم "لا تترك أثرا" ليناسب السياق السعودي ووضعت برنامجا شاملاً لا يستهدف تثقيف المجتمع المحلي وتعزيز أخلاقيات الحفاظ على البيئة فحسب، بل زيادة المشاركة المحلية في مساعي السياحة البيئية.

تشمل المكونات الأساسية للبرنامج التوعية عبر الدعاية في مختلف وسائل الإعلام، والرحلات والبرامج التدريبية، والمواد التعليمية، والشعارات والرموز والإعلانات المناسبة، والنشاطات المدرسية، ونشاطات أخرى ضمن المؤسسات الحكومية والشركات الخاصة.. الخ. ودمج البرنامج في دورات تدريب المدربين الأساسيين وتأهيلهم واعتمادهم، ليقوموا بدورهم بتدريب غيرهم، وهؤلاء سيدربون كثيرين من أفراد المجتمعات المحلية، مع دعمهم بالكتيبات الإرشادية وغيرها من المواد ذات الصلة التي تفيد المدرب والمتدرب على حد سواء.

بحلول نهاية مدة برنامج "لا تترك أثراً" التي تستمر خمس سنوات، تتوقع الهيئة تدريب 390 ألف شخص بشكل مباشر، ويتأكد لها أن الرسالة تصل إلى نصف السكان، وبذلك تساعد على إحداث تغيير سلوكي إيجابي إزاء البيئة الطبيعية، إضافة إلى تحقيق زيادة في المشاركة في نشاطات السياحة البيئية.

تعمل الهيئة - في برنامج كهذا - مع سلسلة كاملة من الشركاء، مثل وزارات الشؤون البلدية والقروية، والداخلية، والتربية والتعليم، والصحة، والزراعة، والثقافة والإعلام، ورئاسة الأرصاد والبيئة، والهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها، والمسح الجيولوجي السعودي، إضافة إلى الشركات الخاصة والمنظمين المشاركين في البرنامج والراعين له.